

Título do capítulo	CAPÍTULO 18 TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E O IMPACTO FISCAL NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA
Autores (as)	Paulo Tafner Carolina Botelho Rafael Erbisti
DOI	-

Título do livro	NOVO REGIME DEMOGRÁFICO: UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO?
Organizadores (as)	Ana Amélia Camarano
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2014
Edição	-
ISBN	978-85-7811-229-5
DOI	-

TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E O IMPACTO FISCAL NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Paulo Tafner¹
Carolina Botelho²
Rafael Erbisti³

1 INTRODUÇÃO

O mundo experimentou ao longo do século XX uma severa transição demográfica. Tardiamente, porém, e com maior intensidade, o Brasil está passando pelo mesmo processo, especialmente a partir da metade do século passado, quando três importantes fatores demográficos entraram em funcionamento: *i)* a diminuição da mortalidade infantil; *ii)* a queda na fecundidade; e *iii)* a redução da mortalidade adulta.

O que há de inusitado no caso brasileiro é que se está repetindo o processo demográfico, embora com uma velocidade muito maior. Em duas décadas e meia, a partir de agora, será cumprido um percurso que os países demograficamente maduros demoraram mais de um século para fazer. Pode-se dizer, portanto, que, ainda que seja jovem, o país está se tornando velho muito rapidamente.

Os gastos com a seguridade social no Brasil, como proporção do produto interno bruto (PIB), são altos, já parecidos com aqueles de sociedades mais maduras. Como a população passará a envelhecer de forma acelerada nos próximos anos, a tendência é que este gasto venha a atingir patamares perigosamente elevados. Quanto mais as pessoas viverem – o que é excelente para os indivíduos e uma conquista da sociedade brasileira –, mantidas as condições de crescimento do PIB dos últimos trinta anos e as regras previdenciárias atuais,

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Ipea.

2. Socióloga, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutoranda em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

3. Mestrando em estatística pelo Departamento de Métodos Estatísticos do Instituto de Matemática da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DME/IM/UFRJ) e professor substituto do Departamento de Estatística da Universidade Federal Fluminense (UFF).

maior será o passivo previdenciário, o que exigirá maior parcela do produto gerado pela sociedade.

As alterações na estrutura demográfica brasileira já implicam um aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população, com uma redução proporcionalmente correspondente da participação dos segmentos mais jovens. É de se destacar que o grupo etário de “superidosos” (aqueles com 80 anos ou mais) estará entre os mais numerosos da população, representando 10,5% do total de mulheres e 8,76% do total de habitantes do país em 2060. Para efeitos previdenciários, o segmento etário composto por indivíduos de 60 anos ou mais é especialmente relevante, visto que oito em cada dez beneficiários da previdência têm 60 anos ou mais, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A população de idosos (60 anos ou mais) será superior à de crianças e jovens (0 a 14 anos) a partir da década de 2030 e, em 2050, já será mais do que o dobro.

O objetivo deste capítulo é contribuir para o debate sobre o sistema de previdência no Brasil sob o impacto das transformações demográficas. Para tanto, ele está organizado, além desta introdução, em mais quatro seções. Na seção 2, apresenta-se a evolução do gasto previdenciário e da concessão de benefícios. Na seção 3, é exposto e discutido o desempenho demográfico, assim como são analisadas também as mudanças no mercado de trabalho e nos arranjos familiares, isto é, naquelas variáveis que afetam diretamente a estrutura e a sustentabilidade da seguridade brasileira. Na quarta seção, a partir dos dados demográficos analisados na seção anterior, são apresentadas projeções de longo prazo do número de beneficiários e de contribuintes e, ainda, são estimados os impactos fiscais expressos como proporção do PIB. A seção 5, por fim, apresenta as principais conclusões da pesquisa.

O desafio atual é enfrentar essas transformações, de forma a serem criados mecanismos que contenham o ritmo de crescimento dos gastos previdenciários e auxiliem na redução do *deficit* previdenciário. Espera-se, assim, aprofundar a discussão de forma a ampliar e enriquecer o debate e, a partir disso, orientar melhor a condução das políticas públicas.

2 OS GASTOS DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

O gasto mensal do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) compreende aproximadamente 26 milhões de benefícios, dos quais quase 25 milhões são estritamente previdenciários. No âmbito da União, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) paga, mensalmente, algo ligeiramente superior a 1 milhão de benefícios. A tabela 1 apresenta, para os anos de 2011 e 2012, o volume arrecadado de contribuições previdenciárias e as despesas com aposentados e pensionistas, além de outros benefícios previdenciários, como proporção do PIB, separando as informações para cada um dos regimes.⁴

TABELA 1

Brasil: resultado previdenciário (2011 e 2012)

(Em % do PIB)

Composição	2009	2011	2012
Servidores públicos	-1,7	-1,6	-1,6
Receita	0,3	0,3	0,3
Despesa	2,0	1,9	1,8
INSS¹	-1,5	-0,9	-0,9
Receita	5,6	5,9	6,3
Despesa	7,1	6,8	7,2
Total (necessidade de financiamento)	-3,2	-2,5	-2,5
Receita	5,9	6,2	6,5
Despesa	9,1	8,7	9,0

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Nota: ¹Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

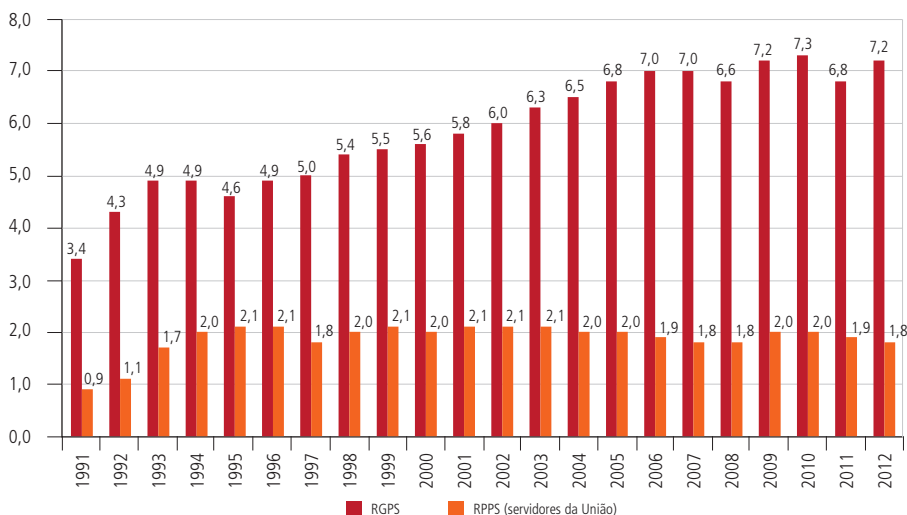
Estas estatísticas indicam uma “relativa” estabilidade na necessidade de financiamento, mas revelam também crescimento considerável das despesas do INSS com pagamento de benefícios. Isso é particularmente importante porque o país está convivendo com desempenhos especialmente favoráveis do mercado de trabalho, o que tem elevado consideravelmente a arrecadação do sistema. Uma leitura mais imediatista das estatísticas pode induzir a erro de análise e trazer uma ideia equivocada de que o principal problema da sustentabilidade fiscal da previdência social está localizado no sistema do setor público. Uma análise detalhada, no entanto, leva a uma conclusão diferente. Embora o setor público apresente elevado *deficit*, este resultado reflete as regras anteriores às reformas de 1998 e 2003. O desequilíbrio decorre do fato de que há um número significativo de funcionários públicos que se aposentaram de acordo

4. O capítulo 19 deste livro detalha as diferenças entre os dois regimes vigentes no Brasil.

com as regras antigas, que eram muito menos restritivas. Essa situação tem sido estruturalmente modificada após as duas reformas. Isso pode ser visto mais claramente a partir dos dados apresentados no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Brasil: gastos com o pagamento de benefícios – RGPS e RPPS (1991-2012)
(Em % do PIB)



Fonte: MPOG, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e STN.

Os dados mostram que, desde 1991 (ano inicial da série), a despesa de RPP cresceu consistentemente até 1994-1995, como resultado da implantação do preceito constitucional, e manteve-se estável desde então. O mesmo, porém, não aconteceu com os gastos do INSS, que aumentaram de forma crescente ao longo do período, exceto em 2008 e 2011, quando o PIB cresceu a taxas muito altas. Esta despesa aumentou de 3,4% do PIB em 1994 para 7,2% em 2012 e é agora a principal despesa do orçamento federal.⁵

Três fatores combinados contribuíram significativamente para o desempenho de gastos do RGPS: *i)* as regras menos restritivas para pensão e aposentadoria em face das mudanças demográficas do país; *ii)* o efeito dos ajustes do salário mínimo (SM) desde meados da década de 1990; e *iii)* o baixo crescimento médio do PIB. Além destas circunstâncias, deve-se também considerar que, para o futuro, um quarto componente terá um papel decisivo:

5. Usando uma série a partir de 1988, quando a despesa foi de 2,5% do PIB, praticamente triplicou seu tamanho relativo.

a dinâmica demográfica. Conforme as projeções apresentadas neste livro e também aquelas feitas pelo IBGE, o país terá de enfrentar um processo de envelhecimento acelerado nos próximos trinta anos, exigindo desafios não triviais para o sistema de previdência social e as finanças públicas.

Destaque-se inicialmente que o sistema previdenciário brasileiro está estruturado em regime de repartição (*pay-as-you-go*), ou seja, a geração produtiva atual suporta os benefícios pagos à geração que se aposentou no passado e espera que seja financiada por uma nova geração no futuro. Dadas as condições demográficas projetadas, a previdência social brasileira expõe toda a sua fragilidade, uma vez que, mesmo agora, quando a população ainda é considerada jovem, o sistema de previdência social apresenta *deficit* estrutural. Fica difícil apostar na lógica da solidariedade entre gerações se aquele que é agora um contribuinte não tem garantias institucionais de que seus esforços serão compensados no futuro. Afinal, como resolver o problema se as pessoas vivem mais tempo do que no passado e há uma grande parcela de trabalho informal? A questão é abordada por Giambiagi e Tafner (2010):

(...) se os parâmetros que regem o sistema estão bem calibrados e se não houver mudanças significativas nas dinâmicas demográficas ou restrições graves no mercado de trabalho, é possível que o sistema sobreviva sem graves desequilíbrios e sem *deficit* ou pressão fiscal. Mas e se isso não acontecer?

A tabela 2 apresenta a quantidade de benefícios concedidos pela previdência social para anos selecionados. Tomada uma série de dados coletados entre 1990 e 2012, observa-se que o volume de concessão de novos benefícios tem crescido a uma taxa anual média bastante elevada, 5,95%. Os benefícios previdenciários concedidos no mesmo período aumentaram 5,9% ao ano (a.a.), enquanto os de aposentadoria cresceram a uma taxa anual de 4,70%. Ainda analisando os benefícios previdenciários, nota-se que a concessão de aposentadorias por invalidez apresentou a menor taxa de crescimento entre os tipos de aposentadoria, 2,40% a.a.⁶ Em 1990, este número representava 27,1% do total de benefícios de aposentadoria previdenciária e, em 2012, passou a representar 16,6%. Também é importante mencionar que a população de idosos, no mesmo período, aumentou de 11,3 milhões, em 1990, para 24,9 milhões, em 2012, o equivalente a uma taxa média de crescimento anual de apenas 3,64%, um pouco mais do que o ritmo de concessão de pensão e 22,6% menor do que o ritmo de aposentadoria.

6. Marcelo Pessoa, no capítulo 20 deste livro, analisa a questão das aposentadorias por invalidez.

TABELA 2
Brasil: número de benefícios concedidos – RGPS (1990-2012)

Grupos de espécies	1990	1994	1998	2002	2006	2012	Variação % (2012-1990)	Taxa de crescimento médio anual
Total	1.390.693	2.081.153	2.346.817	3.867.564	4.238.816	4.957.681	256,49	5,95
Benefícios do RGPS	1.305.541	2.006.673	2.074.254	3.582.821	3.932.623	4.629.268	254,59	5,92
Previdenciários	1.207.692	1.830.801	1.898.325	3.378.764	3.773.809	4.295.870	255,71	5,94
Aposentadorias	401.128	894.954	834.270	763.411	819.593	1.102.424	174,83	4,70
Tempo de contribuição	63.165	222.369	297.857	159.961	185.093	298.091	371,92	7,31
Idade	229.391	555.607	391.636	428.896	462.647	621.515	170,94	4,63
Invalidez	108.572	116.978	144.777	174.554	171.853	182.818	68,38	2,40
Pensão por morte	220.992	317.573	283.290	325.594	334.801	399.295	80,68	2,73
Auxílios	549.224	576.951	635.210	1.294.728	2.202.709	2.189.334	298,62	6,49
Outros	36.348	41.323	145.555	995.031	416.706	604.817	1.563,96	13,63
Acidentários	97.849	175.872	175.929	204.057	158.814	333.398	240,73	5,73
Aposentadoria por invalidez	4.613	4.370	6.737	9.687	5.854	11.433	147,84	4,21
Outros	93.236	171.502	169.192	194.370	152.960	321.965	245,32	5,79
Assistenciais	85.152	74.480	272.563	284.743	306.127	327.414	284,51	6,31
Loas ¹ e RMV ²	85.143	70.725	132.359	139.939	173.719	327.038	284,10	6,31
Outros	9	3.755	140.204	144.804	132.408	376	4.077,78	18,49
Encargos previdenciários da União	0	0	0	0	0	999	Não disponível	Não disponível

Fonte: Brasil (2012).

Nota: ¹ Lei Orgânica de Assistência Social.

² Renda Mensal Vitalícia.

A tabela 3 apresenta o valor real dos benefícios emitidos pelo INSS – deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) anual – para o período compreendido entre 1994 e 2012, momento em que os dados detalhados estão disponíveis. Apesar do aumento do número de benefícios do sistema, o crescimento dos gastos do INSS se deu, predominantemente, por conta do “efeito preço”, ou seja, do reajuste dos benefícios previdenciários. Em apenas dezoito anos, os gastos com benefícios previdenciários mais que dobraram (em termos reais), especialmente aqueles referentes a aposentadoria e pensão por morte. Em praticamente todos os grupos de benefícios, a taxa média de crescimento real foi superior ao crescimento do número de benefícios, reflexo do efeito do reajustamento real do benefício previdenciário.

TABELA 3

INSS: evolução do valor de benefícios emitidos (1994-2012)¹

(Em R\$ milhão)

Grupos de espécies	1994	1998	2002	2006	2012	Variação % (2012-1994)	Taxa de crescimento médio anual
Total	7.224,93	11.652,55	13.647,20	18.648,66	24.137,04	234,08	6,93
Benefícios do RGPS	6.752,54	11.008,17	12.795,15	17.104,59	21.622,89	220,22	6,68
Previdenciários	6.553,73	10.644,30	12.368,31	16.601,32	21.002,17	220,46	6,68
Aposentadorias	4.663,19	7.763,37	8.526,68	11.108,86	14.453,36	209,95	6,49
Tempo de contribuição	2.263,64	4.634,68	4.688,32	5.413,60	6.598,45	191,50	6,12
Idade	1.667,58	2.141,90	2.581,88	3.796,66	5.469,18	227,97	6,82
Invalidez	731,96	986,80	1.256,48	1.898,60	2.385,72	225,93	6,78
Pensão por morte	1.649,97	2.503,47	3.047,12	4.056,09	5.276,46	219,79	6,67
Auxílios	222,95	362,78	700,92	1.416,16	1.226,64	450,19	9,94
Outros	17,63	14,68	93,59	20,21	45,71	159,34	5,44
Acidentários	198,81	363,86	426,83	503,27	620,72	212,21	6,53
Aposentadoria por invalidez	39,97	72,40	99,37	138,83	178,00	345,34	8,65
Outros	158,84	291,47	327,47	364,44	442,72	178,72	5,86
Assistenciais	472,39	644,38	852,06	1.528,78	2.498,35	428,87	9,69
Loas e RMV	465,64	630,83	838,23	1.514,22	2.482,47	433,13	9,74
Outros	6,75	13,55	13,83	14,57	15,88	135,13	4,86
Encargos previdenciários da União	0,00	0,00	0,00	15,28	15,80	Não disponível	Não disponível

Fonte: Brasil (2012).

Nota: ¹Deflacionado pelo INPC.

Obs.: Posição em dezembro dos anos selecionados.

3 DESEMPENHO DEMOGRÁFICO, MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO E NOS ARRANJOS FAMILIARES

As transformações demográficas pelas quais o Brasil passa não são motivo suficiente para explicar o desequilíbrio existente, mas serão fontes importantes de pressão para os próximos anos. Em meados do século XX, a dinâmica da população brasileira começou a ser dominada por três importantes fatores demográficos, anteriormente mencionados: redução da mortalidade infantil, diminuição da fecundidade e queda da mortalidade adulta.

Após o surto migratório no século XIX e início do século XX, a taxa de crescimento da população foi basicamente definida pela aceleração no declínio da mortalidade e pela redução progressiva da taxa de natalidade. Foi a queda acentuada na mortalidade infantil, registrada entre 1930 e 1950, que disparou o gatilho de crescimento populacional observado desde 1950, como visto no capítulo 3 deste livro.

A taxa de mortalidade infantil teve grande redução ao longo da última metade do século XX, como mostra a tabela 4. No período 1950-1955, os óbitos de crianças menores de 1 ano, por mil nascimentos, eram 134,8. Vinte anos depois, tinha caído para 90,6; e em 2010, foi de 19,5. Em sessenta anos, entre 1950 e 2010, o declínio na mortalidade infantil foi maior do que a redução média mundial. Projeções realizadas pelas Nações Unidas indicam que, em 2050, a taxa de mortalidade infantil no Brasil será de apenas 6,4 óbitos por mil nascimentos, cerca de três vezes menor que a média mundial, que será igual a 18,3.

Uma consequência dessa redução foi o aumento progressivo da esperança de vida ao nascer e, também, da idade mediana da população. De fato, como apresentado na tabela 5, a idade mediana, que, na década de 1950, era de apenas 19,2 anos, a partir de 2010 começa a se elevar de forma acentuada, com previsão de atingir a marca de 37,1 anos em 2030 e 40,9 anos em 2040.

Ao analisar a evolução da expectativa de vida do brasileiro, observa-se que, em 1950, a esperança de vida ao nascer era de apenas 51,0 anos e, meio século depois, passou para 71,0 anos. Entre 1990 e 2010, a expectativa de vida ao nascer para os homens aumentou de 63,7 para 70,2 anos. As mulheres, por sua vez, tinham, em 2010, mais 7,3 anos que os homens, em termos de expectativa de vida ao nascer. Os dados e projeções utilizados neste trabalho indicam que, em 2040, o brasileiro poderá viver, em média, 79,7 anos.

TABELA 4

Brasil: taxa de mortalidade infantil total, por quinquênios (1950-2050)
(Por mil nascimentos)

Período	Mortalidade infantil
1950-1955	134,8
1960-1965	109,5
1970-1975	90,6
1980-1985	63,3
1990-1995	42,5
2000-2005	27,4
2010-2015	19,5
2020-2025	13,0
2030-2035	9,4
2040-2045	7,2
2045-2050	6,4
Variação (%) (1950-1955/2010-2015)	-85,53
Variação (%) (1950-1955/2045-2050)	-95,25

Fonte: United Nations (2013).

TABELA 5

Brasil: evolução da idade mediana e da esperança de vida ao nascer

Estatísticas	1950	1970	1990	2000	2010	2030	2040
Idade mediana	19,2	18,6	22,5	25,3	29,0	38,0	42,5
Expectativa de vida	51,0	59,8	67,5	71,0	73,8	77,0	80,9
Homens	49,3	57,6	63,7	67,3	70,2	75,2	78,0
Mulheres	52,8	62,2	71,5	74,9	77,7	81,0	82,8

Fonte: Projeções populacionais apresentadas no capítulo 5 deste livro.

Como se viu no capítulo 2 deste livro, e também está indicado na tabela 6, a taxa de fecundidade total (TFT) e a taxa líquida de reprodução (TLR) passaram a diminuir acentuadamente. Chama a atenção o declínio no número de filhos por mulher, que caiu de 6,15 para 1,82 entre 1950 e 2010. Este índice está abaixo da taxa de reposição populacional, que já atinge a grande maioria dos padrões de países desenvolvidos.⁷

7. Os Estados Unidos, por exemplo, apresentam valores de 0,96 em 1995-2000, 0,98 e 0,99 para 2000-2005 e 2005-2010.

TABELA 6

Brasil: taxa de fecundidade total e taxa de reprodução líquida (1950-2045)

Período	Taxa de fecundidade total (crianças por mulher)	Taxa de reprodução líquida
1950-1955	6,15	2,27
1960-1965	6,15	2,41
1970-1975	4,72	1,96
1980-1985	3,8	1,68
1990-1995	2,6	1,19
2000-2005	2,25	1,05
2010-2015	1,82	0,86
2020-2025	1,71	0,82
2030-2035	1,68	0,81
2040-2045	1,69	0,81

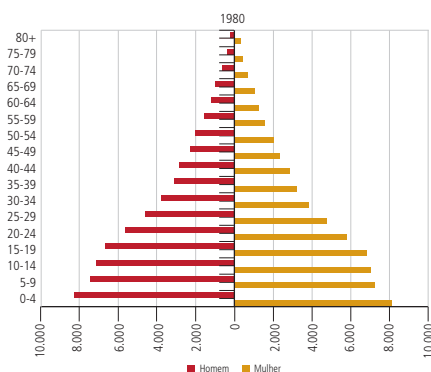
Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision.

O resultado combinado de todos esses fatores vem modificando a pirâmide etária brasileira (gráfico 2). Está ocorrendo um aumento significativo da participação do grupo de idosos na população total e uma redução da participação de pessoas mais jovens. O grupo etário de 60 anos ou mais representava, em 1950, 4,2% da população e, em 2010, passou para 10,8%. Essa proporção deve manter forte tendência de crescimento, dobrando de tamanho nos próximos trinta anos, igualando a estrutura etária dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com as projeções deste livro, a participação deste grupo etário deve ser de 34,7% em 2050.

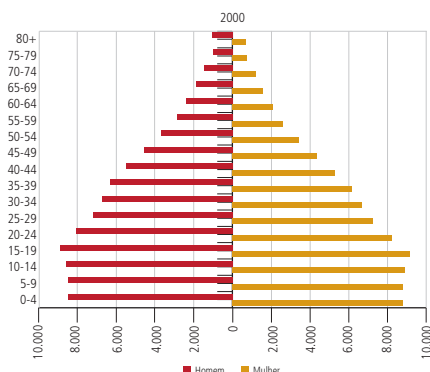
Também como resultado do processo de envelhecimento, a pirâmide etária perde a forma triangular para assumir uma forma trapezoidal, indicando inequivocamente o processo de envelhecimento da população. Além disso, a faixa etária modal será 50-54 em 2050, enquanto em 1950 era de 0-4 anos e, em 2000, passou a ser de 15-19 anos.

GRÁFICO 2

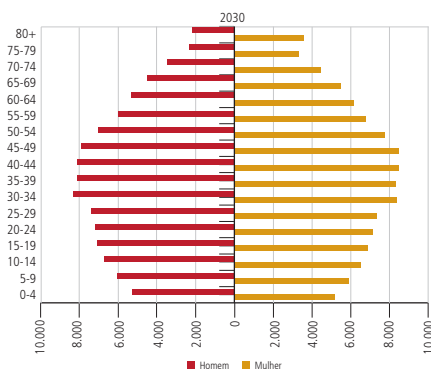
Brasil: pirâmides etárias (1980, 2000, 2030 e 2050)



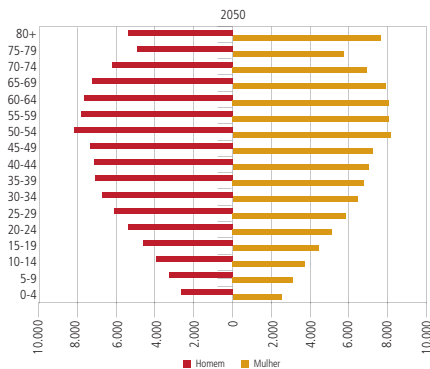
Fonte: Censo Demográfico de 1980/IBGE.



Fonte: Censo Demográfico de 2000/IBGE.



Fonte: Projeções populacionais apresentadas no capítulo 5 deste livro.



Fonte: Projeções populacionais apresentadas no capítulo 5 deste livro.

Um fato a ser observado: não é apenas a população como um todo que está envelhecendo mas também a faixa etária idosa. Como apontado por Camarano, Kanso e Mello (2004) a proporção de “superidosos” (indivíduos com 80 anos ou mais) também aumentou, alterando a composição etária dentro do próprio grupo idoso. Em 1950, os “superidosos” respondiam por apenas 5,5% da população idosa total; em 2010, a taxa subiu para 13,8%; e a projeção é que, em 2050, representará 28,2%.

A mudança no padrão demográfico por si só pode causar modificações significativas na estrutura atuarial dos sistemas previdenciários. Uma dessas mudanças ocorre na taxa de dependência contributiva, pois pode reduzir perigosamente o número de contribuintes que suportam beneficiários, como será visto a seguir. Os impactos podem ser ampliados, dependendo

de outros aspectos da vida econômica e social. Assim, por exemplo, se, em paralelo com o processo de envelhecimento, houver dificuldades na geração de emprego ou expressiva redução na taxa de fecundidade, os efeitos do envelhecimento sobre os sistemas de previdenciários serão, então, agravados. Por seu turno, se houver crescimento na taxa de formalização do mercado de trabalho ou se vier a aumentar o número de filhos por mulher, então os efeitos do envelhecimento serão amenizados. Outro fator que pode afetar o equilíbrio atuarial está relacionado com o padrão etário de casamentos, o que poderá ser visto logo adiante, ainda neste capítulo.

3.1 Dependência contributiva

Comparando-se a incidência contributiva da população em idade ativa (PIA) – 15 a 59 anos – entre 1982 e 2012, observa-se uma elevação de mais de 11 pontos percentuais (p.p.). E entre 1988 – ano da nova Constituição – e 2012, houve aumento de quase 8 p.p. Apesar de modesto, este resultado é positivo, pois, neste mesmo período, a PIA aumentou o seu tamanho em quase 57%. Isso revela que, mesmo pressionado pelo efeito demográfico, o mercado de trabalho e os aprimoramentos institucionais de filiação adotados pela previdência social contribuíram para o crescimento da incidência de filiação contributiva. A tabela 7 apresenta os dados da incidência de contribuição previdenciária no Brasil.

TABELA 7

Brasil: evolução da incidência de contribuição previdenciária (1982-2012)¹
(Em %)

Ano	Contribuintes	Ano	Contribuintes	Ano	Contribuintes
1982	37,06	1992	41,91	2003	37,80
1983	36,30	1993	38,49	2004	38,15
1984	35,88	1995	38,73	2005	39,53
1985	37,03	1996	37,99	2006	40,96
1986	38,02	1997	37,69	2007	41,89
1987	39,77	1998	36,50	2008	43,74
1988	40,76	1999	36,05	2009	44,55
1989	46,82	2001	37,06	2011	46,89
1990	47,86	2002	37,15	2012	48,56
				Δ 2012-1988	19,13

Fonte: PNAD/IBGE.

Nota: ¹Porcentagem em relação à população de 15 a 59 anos.

Obs.: Δ = variação no período.

Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997, p. 14), a partir de dados dos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS), mostram o comportamento da razão entre contribuintes e beneficiários para o período entre 1929 e 1990. Os autores, corretamente, argumentam que houve

um grande aumento de ingressantes no sistema a partir dos anos 1940, com a criação do IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários), os quais passaram, com a devida defasagem, a engrossar a fileira de beneficiários, por causa das regras vigentes no sistema. Consequentemente, o número de beneficiários, que era muito baixo até meados dos anos 1970, sobe vertiginosamente nas duas últimas décadas, chegando a cerca de 15 milhões em 1994.

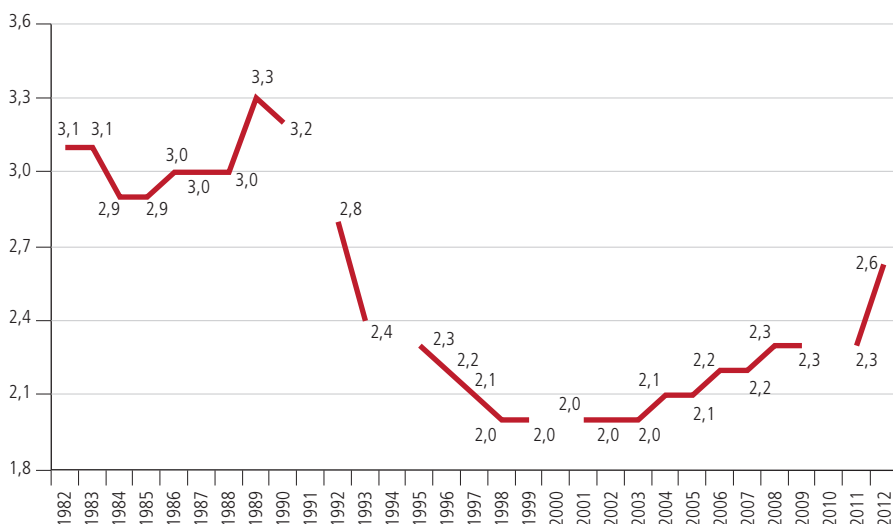
O impacto da entrada de novos contribuintes com regras de acesso aos benefícios bastante “generosas” começa a degradar estruturalmente a relação contribuintes/beneficiários, e as oscilações no ritmo de crescimento da economia apenas alteram levemente essa relação. Oliveira e Beltrão (2000) reproduzem o mesmo estudo incorporando projeções de população até 2030. Os resultados obtidos levam os autores a tecer considerações preocupantes acerca do sistema previdenciário brasileiro.

A partir de dados da PNAD para o período 1982-2012, calcula-se essa mesma razão. Os resultados indicam uma deterioração da razão contribuintes/beneficiários, ainda que, em anos recentes – devido ao crescimento acelerado do produto e também ao aumento do grau de formalização da relação de trabalho –, tenha havido uma ligeira recuperação. Consideradas as médias por década, a razão cai de 3,04 na década de 1980 para 2,38 nos anos 1990; e cai ainda mais, para 2,13, na década passada, perfazendo uma queda total de 29,8% em pouco mais de duas décadas e meia.⁸ O gráfico 3 apresenta estes resultados para todos os anos em que há disponibilidade da PNAD, a partir de 1982.

8. Esse resultado ocorreu mesmo com contínua melhoria a partir de 2004.

GRÁFICO 3

Brasil: razão contribuintes/beneficiários da previdência social brasileira (1982-2012)



Fonte: PNAD/IBGE.

É possível construir uma medida do “hiato” contributivo, expresso pela razão entre o potencial de contribuição (inverso da razão de dependência demográfica de idosos)⁹ e a razão contribuintes/beneficiários. A tabela 8 apresenta esses dados e uma simulação cujo objetivo é identificar qual a taxa de formalização necessária para que o “hiato” desapareça até 2050, consideradas as já previstas taxas de crescimento da PIA (entre 15 e 59 anos) e o total de beneficiários (aqui tomados pelo total de indivíduos com 60 anos ou mais). Os resultados indicam que a atual década ainda representará algum “alívio”, mas a partir de 2020, quando o total de indivíduos em idade ativa deverá se estabilizar – e, posteriormente, cair –, a expansão da razão contribuinte/beneficiário dependerá quase que exclusivamente da expansão da formalização da relação de trabalho – e a taxas bem elevadas.

Os resultados permitem que se conclua que: *i)* para “zerar” o hiato contributivo seria necessária uma taxa de formalização nunca antes ocorrida

9. A razão de dependência demográfica é uma estatística muito utilizada para análise de questões previdenciárias. Trata-se da razão aritmética entre dois grupos etários selecionados. A razão de dependência mencionada no texto é obtida pela divisão do número de indivíduos com 60 anos ou mais pelo número de indivíduos em idade ativa (15 a 59 anos).

na sociedade brasileira; e *ii*) mesmo nesse cenário muito pouco provável, em 2050 haverá menos de dois ativos para financiar cada beneficiário, o que certamente exigirá elevados ganhos de produtividade do futuro trabalhador.

TABELA 8

Brasil: diversos indicadores sobre o potencial de contribuição

Década	Inverso da razão de dependência demográfica (A)	Contribuinte/beneficiário (B)	Hiato contributivo (B)/(A)	Taxa de crescimento anual médio/pop. 15 a 59 anos ¹	Taxa de crescimento anual médio do grau de formalização	Taxa de crescimento anual médio do número de contribuintes
1980	9,17	3,11	0,34	-	-	-
1990	8,58	3,24	0,38	-	-	-
2000	7,64	2,04	0,27	-	-	-
2010	6,03	2,27	0,38	-	-	-
2020	4,59	2,21	0,48	1,01	2,01	2,93
2030	3,36	2,06	0,61	1,00	5,31	5,38
2040	2,49	1,95	0,78	1,00	6,67	6,22
2050	1,76	1,76	1,00	0,99	7,26	6,31

Fonte: Projeções populacionais apresentadas no capítulo 5 deste livro.

Nota: ¹ Refere-se à taxa média dos dez anos concluídos no ano de referência.

3.2 A inclusão da mulher no mercado de trabalho

Desde os anos 1980, dois movimentos opostos têm sido constatados no que se refere à taxa de inserção por gênero no mercado de trabalho: o aumento da participação feminina e a redução da participação masculina.

O declínio da participação masculina nas atividades econômicas foi mais expressivo em duas faixas etárias: entre os jovens e entre os idosos. Enquanto para a população entre 21 e 59 anos a redução média da participação foi de 3,9 p.p., para o grupo de jovens (15 a 20 anos), foi de 6,7 p.p., e para o grupo de idosos (60 a 69 anos) atingiu 7,5 p.p.

Há explicações diferentes para cada caso. Para o grupo mais velho, a redução está associada à flexibilidade para obtenção de aposentadoria e ao aumento real do valor do benefício. Calculada a correlação entre idade e incidência de aposentadoria para os anos de 1980 e 2000, verifica-se um coeficiente negativo de -0,9518, estatisticamente robusto, com 99% de confiança.

Entre jovens, as explicações são outras. Durand (1975), por exemplo, argumenta que a redução da participação masculina é fortemente associada

a uma diminuição da proporção da força de trabalho na agricultura. Esta parece ser uma explicação razoável para esta faixa etária, uma vez que, ainda que em menor grau, a migração de hoje flui na direção rural-urbana e é fortemente realizada pela população jovem feminina. Além deste aspecto, tem havido maior permanência exclusiva de jovens na escola.

Na faixa etária intermediária, as explicações parecem ser uma combinação de razões, sem um fator predominante. Tafner (2006) constatou que a aposentadoria desempenha um papel importante na saída do mercado de trabalho a partir dos 45 anos. Segundo ele, o número de pessoas que deixa o mercado de trabalho devido à aposentadoria supera o número de pessoas que o deixa por morte na idade de 45 anos, cinco anos mais cedo do que em 1980.

Em apoio a esta discussão, pode-se observar que a correlação linear entre as mesmas variáveis mostrou um valor ligeiramente inferior, mas bastante elevado, $-0,8207$, e estatisticamente significativo.

Uma vez feitas estas observações, pode-se, então, abordar a inclusão das mulheres no mercado de trabalho, movimento cuja tendência de aumento tem sido intensamente analisada, e, apesar das diferentes interpretações, todos os pesquisadores concordam que veio mesmo para ficar.

Desde 1960, tem havido um afluxo maciço de mulheres no mercado de trabalho em todo o mundo. No Brasil, o fenômeno começou uma década mais tarde. Na década de 1970, a inserção feminina no mercado de trabalho foi acelerada. As mulheres invadiram o setor privado e ampliaram a sua, já elevada, presença no setor público, em particular nas áreas de serviço, como professoras, enfermeiras e assistentes sociais.

Lavinas (1997) apresenta dados sobre a estrutura de inserção das mulheres no mercado de trabalho entre 1985 e 1995, dividindo-os em 22 setores. Em resumo, a autora observa que a inserção média das mulheres no mercado de trabalho sobe de 33,4%, em 1985, para 37,9%, em 1995. Contudo, se a inserção das mulheres é, em média, de apenas um terço, a proporção de mulheres nas áreas de prestação de serviços sociais da administração pública, educação ou outro serviço pessoal sobe para 80,7%, 70,3% e 49,5%, respectivamente. Também é alta a participação das mulheres

no mercado de trabalho nos setores de serviços comunitários.¹⁰ Em todos os setores dominados por mulheres, a situação permaneceu inalterada, mas em todos os outros, a participação feminina aumentou entre 1985 e 1995.

Referindo-se ao desempenho do mercado de trabalho durante a primeira metade da década de 1990, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 1997) descreve bem o crescimento da inserção feminina no mercado de trabalho, afirmando que

impulsionadas pela necessidade de contribuir para a manutenção da família, ou mesmo o desejo de obter realização profissional, as mulheres, ao longo desta década, estão cada vez mais presentes no mercado de trabalho. Embora os homens ainda apresentem uma maior inserção no mercado de trabalho (74,5% dos homens fazem parte da força de trabalho) do que as mulheres (50,2% estão na mesma situação), de 1989 a 1996, a taxa de inserção das mulheres aumentou 8,9%, enquanto para os homens caiu 3,6%.

Na análise que fazem sobre o emprego e a participação feminina no mercado de trabalho, Santos e Moretto (2001) observam que a participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro tem se expandido de forma significativa nas últimas décadas do século XX. Na década de 1990, esta tendência foi mantida, e a mulher continuou aumentando sua participação, especialmente se a comparação é a evolução do emprego masculino. Enquanto a população economicamente ativa (PEA) feminina, nas seis regiões metropolitanas (RMs) analisadas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), cresceu 19,6% entre 1991 e 1999, passando de 6,1 para 7,3 milhões, a força de trabalho masculina cresceu muito menos, de 9,7 para 10,4 milhões. Em síntese, um aumento de 1,2 milhão de mulheres e apenas 680 mil homens.

É muito difícil determinar as razões das diferenças de desempenho de inserção entre homens e mulheres no mercado de trabalho. A resposta pode ser encontrada na literatura econômica, que afirma que as mudanças no desempenho econômico não só afetam a demanda mas também a oferta de trabalho. Basicamente, dois efeitos foram destacados: o desânimo e o trabalhador adicional. A primeira delas propõe que, em recessões ou baixo desempenho econômico, uma parcela de trabalhadores prefere não participar

10. Atividades de serviço comunitário incluem assistência de caridade, sindicatos e associações, instituições de caridade, igrejas e atividades recreativas.

no mercado de trabalho, pois a chance de conseguir uma posição é muito baixa, ou porque, nestes períodos, dado o excesso de oferta, há uma redução real do salário. O resultado é uma redução na taxa de participação em crises econômicas. O oposto deve ocorrer em fases de expansão. O segundo efeito – conhecido como trabalhador adicional – age no sentido oposto. Devido à crise econômica, a renda de muitas famílias cai, exigindo o apoio de outro membro da família para manter a renda familiar. Este efeito poderia causar um aumento na taxa de participação feminina.

Uma vez que estes efeitos têm naturezas diferentes e atuam com variadas intensidades em diversos grupos sociais, é sempre muito difícil identificar qual deles predomina. Na realidade, é possível que um dos efeitos predomine em certos grupos, enquanto outro prevaleça em outros.

Ramos (2006) identifica que a composição do emprego ao longo dos anos 1990 mudou radicalmente. Os trabalhadores com baixa escolaridade, que, no passado, participaram de mais de dois terços do emprego no país, foram reduzidos a menos de um terço no meio da década de 2000. Alguns desses trabalhadores migraram para a informalidade e outra parte simplesmente desistiu. Gonzaga e Reis (2005) mostram que, pelo menos para os segmentos de renda média, o aumento da inserção das mulheres na força de trabalho decorre do efeito trabalhador adicional, dada a queda na renda ou desemprego dos homens. Soares e Izaki (2002) argumentam que a mudança mais significativa nas últimas décadas, entre as mulheres, foi o aumento da sua participação no mercado de trabalho. Este resultado foi devido à maior participação das mulheres casadas (e não por mulheres que vivem sozinhas ou são chefes de família), reforçando a hipótese do aumento da participação feminina como consequência do efeito trabalhador adicional. Wajnman, Queiroz e Liberato (1998) propõem que a maior inclusão das mulheres teve lugar entre as atividades de comércio e serviços. Eles descobriram que a ocupação se concentrou sobre o comércio de bens, serviços domésticos, funcionalismo público em atividades sociais (professores, médicos, enfermeiros, atendentes, faxineiros e cozinheiros) e na administração pública, como assistente, assistente administrativo e administradores.¹¹

11. Essas duas últimas formas de inserção confirmam os achados de Lavinás (1997), anteriormente mencionados.

Santos e Moretto (2001) sugerem que pelo menos uma parte do aumento da inclusão das mulheres é uma resposta ao ritmo acelerado do desemprego que ocorreu entre os homens ao longo da década de 1990. Tafner (2006) também identifica que a maior participação das mulheres está concentrada nos segmentos de maior nível educacional. Scorzafave e Menezes-Filho (2006, p. 55), na mesma linha, concluem que a educação feminina mais elevada é um fator-chave para explicar o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, uma vez que existe uma relação positiva entre a educação e a taxa de participação. Segundo os autores,

A mudança no perfil educacional foi o aspecto que mais se refletiu na mudança da composição dos grupos socioeconômicos. Deste modo, a contínua melhoria do nível educacional da mulher brasileira deve continuar contribuindo para a inserção feminina no mercado de trabalho. Uma prova disto é que as mulheres com os maiores crescimentos de participação foram as brancas, cônjuges, com idade entre 25 e 44 anos e 4 a 11 anos de estudo.¹²

Camarano (2006), analisando a inclusão das mulheres entre 1980 e 2000, destaca que, sob a perspectiva do perfil etário, o aumento da participação feminina foi generalizado, ocorrendo entre as idades de 18 e 60 anos. Em 2000, a maioria das mulheres a partir da idade de 18 anos estava no mercado de trabalho, e suas taxas de atividade continuaram a crescer, atingindo o máximo na idade de 34 anos (nível muito mais elevado do que o observado em 1980). Esta taxa manteve-se aproximadamente constante até 39 anos, quando começa a diminuir como resultado da aposentadoria antecipada. Aos 59 anos de idade, a proporção de mulheres aposentadas já é maior do que a daquelas que trabalham.

A tabela 9 apresenta os dados sobre a força de trabalho, a taxa de participação e o desemprego nas RMs, no período de 1991 a 2012. É muito expressivo o fato de que, enquanto a taxa de participação masculina é reduzida em aproximadamente 17%, para as mulheres aumenta quase 11,5% no período considerado.

12. Nota-se que a descoberta de predominância de cônjuges é semelhante ao proposto por Soares e Izaki (2002), o que também reforça a hipótese de uma inserção maior por meio do efeito trabalhador adicional.

TABELA 9

Brasil: evolução da taxa de desemprego e de participação, por sexo (1991-2012)

Ano	PEA – homem	PEA – mulher	Taxa de participação – homens	Taxa de participação – mulheres	Taxa de desemprego – homens	Taxa de desemprego – mulheres
1991	9.744	6.104	80,0	44,3	4,8	4,9
1992	9.889	6.043	78,4	42,7	5,6	6,0
1993	9.882	6.175	77,2	42,5	5,2	5,6
1994	10.074	6.358	77,2	43,4	4,8	5,4
1995	10.153	6.602	76,7	43,9	4,5	4,8
1996	10.384	6.890	76,3	44,9	5,0	6,1
1997	10.376	6.992	74,7	44,3	5,3	6,3
1998	10.471	7.214	73,7	44,5	7,1	8,4
1999	10.422	7.299	72,2	43,9	7,0	8,3
2000	10.723	7.667	72,7	45,2	6,5	8,0
2001	10.682	7.641	71,0	43,9	5,8	6,7
2002 ¹	11.371	8.869	66,3	45,7	9,9	13,9
2003	11.737	9.392	67,7	47,8	10,1	15,2
2004	11.857	9.668	67,3	48,3	9,1	14,4
2005	11.928	9.765	66,7	47,7	7,8	12,4
2006	12.139	10.000	66,8	48,1	8,1	12,2
2007	12.281	10.254	66,5	48,5	7,4	11,6
2008	12.446	10.488	66,6	48,7	6,1	10,0
2009	12.502	10.647	66,0	48,6	6,5	9,9
2010	12.697	10.913	66,5	49,0	5,2	8,5
2011	12.878	11.020	66,5	48,9	4,7	7,5
2012	13.055	11.240	66,6	49,3	4,4	6,8

Fonte: Ipea (diversos números).

Nota: ¹Média referente ao período de março a dezembro por problemas de descontinuidade de informação.

Tomando a série pós-2002, devido às limitações de comparabilidade das PMEs, os dados mostram que, entre 2003 e 2012, a PEA feminina passa de 82,0% para 86,1% da força de trabalho masculina. Além disso, embora a taxa de desemprego feminino seja superior à dos homens, o número de mulheres desempregadas apresentou, neste período, diminuição semelhante à dos homens.

Em resumo, como para os próximos anos a taxa de participação feminina deve manter a tendência de crescimento, alguns efeitos

podem ser esperados: *i)* a maior participação feminina deve ser associada a ocupações que exigem maior nível de escolaridade; *ii)* estas ocupações geralmente permitem aposentadoria em idades mais baixas; e *iii)* espera-se que uma parte significativa do emprego das mulheres esteja ligada ao ensino, um setor em que os requisitos de aposentadoria são menos restritivos. Além disso, a taxa de sobrevivência das mulheres aumentou mais do que a dos homens, e o resultado será uma pressão incomum no sistema de aposentadorias no médio prazo, fato que será agravado pela redução aparentemente consistente e duradoura da taxa de fecundidade no Brasil, com efeitos negativos sobre a razão contribuintes/beneficiários.

3.3 Mudanças nos arranjos familiares

A origem dos sistemas de seguridade social vem do risco de pobreza devido à possível ocorrência de acidentes de trabalho, de invalidez, de morte prematura ou simplesmente da velhice. Os homens eram os únicos a possuir renda na família, de modo que, se algum mal lhes acontecesse, sua esposa e filhos seriam condenados à pobreza. Por esta razão, o benefício de pensão foi o primeiro a ser criado. No Brasil também foi assim. O benefício de pensão foi criado em 1892 (Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892) – associado à aposentadoria por invalidez – para os trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro e, em seguida, por meio de legislação específica, conhecida como Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682), foi estendido aos ferroviários.

Segundo esta lei, apenas a viúva ou viúvo inválido, filhos e pais e irmãs, se solteiras, poderiam solicitar o benefício de pensão (Artigo 26 do Decreto nº 4.682). Para concessão, seria necessária a prova do casamento legal. Devido às suas características, este benefício se enquadra na categoria de eventos imprevistos, por isso funciona como um seguro de vida. Assim, os beneficiários serão os sobreviventes e não o contribuinte. Isso significa que, para fins de determinar o impacto deste benefício sobre as contas de pensão, duas coisas realmente importam: quem são os potenciais beneficiários e por quanto tempo o benefício será pago.

A lei prevê que os benefícios de morte são vitalícios e se extinguirão com a morte do pensionista. O benefício de pensão será pago a todos os dependentes, respeitando a seguinte ordem:

- cônjuge, companheiro e filho não emancipado, de qualquer situação, menor de 21 anos ou pessoas de qualquer idade com deficiência;
- os pais; e
- irmãos não emancipados e menores de 21 anos de idade ou inválidos de qualquer idade.

Será visto a seguir por que estas informações sobre pensão são importantes para esta análise. Sabe-se que quase todos os benefícios previdenciários são pagos às viúvas, então, como afirma Carvalho (2006): “sobre a pensão por morte, o que realmente importa para o sistema de previdência social é a expectativa de vida das mulheres”.

A expectativa feminina de vida ao nascer, bem como a de vida condicional, como já visto, é superior à masculina. Em 2010, esta diferença foi de 7,5 anos. Este fato adquire especial relevância se houver mudança significativa na estrutura etária do casamento. De acordo com a Pesquisa de Registro Civil do IBGE, em 2004, para os homens entre 55 e 59 anos que contraíram matrimônio, a probabilidade de se casar com mulheres mais jovens (com diferença de pelo menos um grupo de idade de cinco anos) era de 80%. Na época da pesquisa, porém, a expectativa de vida das mulheres nesta faixa etária era de trinta anos. Uma vez que, em geral, as mulheres são o cônjuge sobrevivente, isto significa que, na melhor das hipóteses, para a seguridade social, a viúva receberá o benefício de pensão por morte por trinta anos.

Dinamicamente, a questão torna-se mais relevante se as chances dos homens se casarem com mulheres mais jovens estiverem se elevando e, em particular, nos casos em que o homem for muito mais velho do que a mulher.

Dados de registro civil mostram que, entre 1980 e 2004, casamentos envolvendo cônjuges masculinos com idade acima de 54 anos tiveram o maior crescimento entre as uniões formais. Não apenas tiveram o mais rápido crescimento, como cresceram 60% mais do que os casamentos envolvendo a faixa etária de 40 a 54 anos e 82% mais do que a de 25 a 39 anos – grupo de idade em que tradicionalmente ocorre a maior incidência de matrimônios. Parece, portanto, que este “tipo” de casamento esteja se constituindo em um novo padrão na sociedade brasileira, embora, até o momento, o seu valor, em termos absolutos, seja ainda reduzido.

Informações sobre idade de casamento dos homens não diz nada sobre a idade do seu cônjuge. Usando dados do Registro Civil de 2011, como mostra a tabela 10, pode-se observar que o casamento entre parceiros de mesma idade diminui com a idade, enquanto a incidência de casamentos em que o homem é mais velho aumenta com a idade. A partir dos dados da PNAD 2012, verifica-se que a incidência de união de homens com mulheres mais jovens aumenta com a idade, e a diferença de idade também aumenta com a idade, tal como mostrado no gráfico 4. Isso significa que é bastante provável que o benefício de pensão tenha duração particularmente elevada, tendo em vista a crescente expectativa de vida das mulheres.¹³

TABELA 10

Brasil: distribuição de uniões segundo idade da pessoa de referência de sexo masculino e idade de seu cônjuge (2012)
(Em %)

Grupos de idade da mulher	Idade da pessoa de referência de sexo masculino = grupos de idade do homem										
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 +
Mais nova	0,4	32,8	45,5	58,6	66,4	68,9	71,3	76,0	81,6	86,0	79,7
Mesma faixa	64,9	46,1	37,7	28,9	21,2	18,7	17,9	15,5	12,0	9,3	20,3
Mais velha	34,7	21,1	16,8	12,5	12,4	12,4	10,8	8,6	6,4	4,8	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

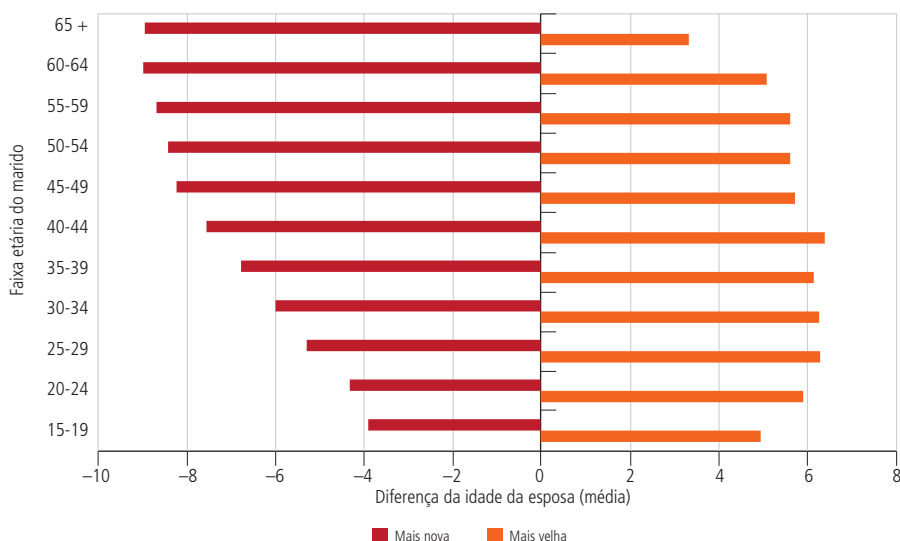
Fonte: Estatísticas do Registro Civil/IBGE.

Tafner (2006) e Carvalho (2006), empregando tábuas de mortalidade por idade e alguns critérios internacionalmente utilizados para conceder benefícios de morte, estimam que, caso fossem aplicados ao Brasil critérios mais restritivos para a concessão e fixação do valor do benefício de pensão, poderiam ser economizados de US\$ 2,4 bilhões a US\$ 14 bilhões por ano, dependendo do critério.

13. O número de divórcios também tem sido crescente, o que poderia ser um contrapeso aos matrimônios de homens mais velhos e maduros e mulheres mais novas. Segundo dados da Pesquisa de Registro Civil 2012, em 2011 houve expressivo aumento da taxa geral de divórcio no Brasil devido, em grande medida, à supressão dos prazos em relação à separação, que entrou em vigor em 2010. Na mesma pesquisa, porém, do total de 1.041.440 registros de casamento, 161.379 (15,5% do total) ocorreram com homens viúvos ou divorciados. Desse total, 95% desses casamentos envolveram mulheres solteiras ou divorciadas. Apesar de não se dispor de dados etários desses matrimônios, é razoável supor que ocorrem entre homens mais velhos, dado que são viúvos ou divorciados, e certamente com mulheres mais jovens, pois, como mostrado na tabela 11, a ocorrência de matrimônio de homens com mulheres mais jovens é muito mais frequente para homens em idades mais elevadas. Dessa forma, o aumento de divórcios não age em sentido contrário aos matrimônios intergeracionais, devendo mesmo agir no sentido oposto.

GRÁFICO 4

Brasil: diferença média de idade entre pessoa de referência (homem) e cônjuge (mulher), segundo faixas etárias do homem (2012)



Fonte: PNAD/IBGE.

Considerando os aspectos demográficos, as mudanças ocorridas no mercado de trabalho e também nos arranjos familiares, e tendo em vista o aumento da esperança de vida, as pressões sobre o financiamento do sistema de seguridade brasileiro tendem a se elevar nos próximos anos. Além disso, a política de indexação dos benefícios previdenciário e assistencial ao SM e o aumento contínuo do valor real deste tendem a pressionar ainda mais a capacidade de financiamento do sistema.

4 PROJEÇÕES PRELIMINARES PARA O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Foi mostrado na seção 3 e em outros capítulos deste livro que o Brasil vai passar por um rápido processo de envelhecimento. Segundo projeções demográficas apresentadas, em 2050, a população de 60 anos ou mais representará aproximadamente 35% do total de habitantes. Por sua vez, o número de crianças e jovens menores de 25 anos cairá de 80,9 milhões, em 2010, para 42,2 milhões, em 2050, um decréscimo aproximado de 48% da população total nessa faixa de idade. Como consequência do aumento do número de idosos e da redução do número de crianças e jovens, a composição etária da população vai mudar radicalmente em um

futuro próximo. A redução do número de crianças e jovens poderá ser um componente favorável para limitar os gastos totais com educação e aumentar seu valor por aluno e sua qualidade. Já o aumento do número de idosos exercerá forte pressão para o aumento dos gastos públicos nessas áreas de ação pública, como previdência, assistência e saúde.

Levando em consideração o envelhecimento no Brasil e a manutenção das atuais regras das concessões de benefícios, o desafio fiscal do país, em um futuro próximo, não é trivial. De acordo com a legislação previdenciária e assistencial, são permitidos o recebimento de benefícios sem contrapartida contributiva, a acumulação desses benefícios, a percepção da pensão sem que haja dependência econômica do sobrevivente e o acesso à aposentadoria em idades precoces. Esta combinação institucional tem produzido expressivo aumento no número de beneficiários da seguridade social – aposentadoria, pensão por morte, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e RMV –,¹⁴ que tem sido, em média, 24% maior do que o crescimento do número de indivíduos de 60 anos ou mais, nos últimos anos.

São apresentados, a seguir, os resultados de simulações do comportamento dos gastos previdenciários expressos como proporções do PIB, diante da perspectiva de mudança demográfica.

As simulações estão concentradas apenas nos gastos do INSS, especificamente os benefícios de aposentadoria, pensão, Loas e RMV.¹⁵ Não foram considerados os gastos dos regimes próprios que têm se mantido constantes, em torno de 4% do PIB (sendo 2% para a União e 2% para estados e municípios).¹⁶ O cenário considerado neste exercício mantém constantes as regras institucionais da previdência social e a taxa de formalização observada em 2012, a maior da série, contando as várias PNADs. São levados em consideração o processo de envelhecimento demográfico e as alterações no valor real dos benefícios. Quanto a este item, admite-se um aumento real

14. O benefício de RMV foi extinto em 1º de janeiro de 1996, sendo substituído pelo BPC, mas, em 2012, ainda remanesçam 227,6, com gastos anuais de R\$ 1,8 bilhão. Estes benefícios e seus gastos deverão permanecer por mais alguns anos.

15. Apesar de esses benefícios não serem suportados com recursos tipicamente previdenciários, representam pressão de gastos suportados pelo INSS. Para esta análise, isso é relevante.

16. Para o gasto previdenciário de Unidades Federativas (UFs), ver STN/Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Para dados dos municípios, ver Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), do MPAS.

de 1% a.a. até 2022 quando o valor é de um SM, e um aumento real de 3% a cada dez anos, até 2022, para aqueles acima de um SM. Incorpora ainda, a partir de 2022, um ganho real de 4% por década para todos os benefícios, como consequência da hipótese de que os custos para a população idosa são ligeiramente superiores aos da média da população, e que esse diferencial será repassado aos benefícios.¹⁷ Deve-se destacar que o histórico observado nos últimos quinze anos revela que o aumento real dos benefícios foi, em média, cerca de 4% a 5% a.a.¹⁸ Por fim, admite-se que a distribuição percentual por tipo de benefícios é mantida constante.¹⁹ A tabela 11 apresenta a população idosa e a quantidade de benefícios, por tipo. Os dados são apresentados para períodos de cinco anos a partir de 2010.

TABELA 11

Brasil: população com 60 anos ou mais e projeção da quantidade de benefícios emitidos por tipo (2010-2050)

Ano	População de 60 anos ou mais (milhões)	Total de benefícios emitidos em dezembro de cada ano (milhões)			
		Aposentadoria	Pensão	Loas + RMV	Total de benefícios
2010	20,591	15,606	6,631	1,911	24,148
2015	24,501	18,694	8,236	1,764	28,695
2020	29,338	22,632	9,971	2,136	34,739
2025	34,923	27,237	12,000	2,570	41,807
2030	40,720	32,109	14,146	3,030	49,284
2035	46,456	37,036	16,316	3,495	56,847
2040	53,239	42,911	18,904	4,050	65,865
2045	60,692	49,458	21,789	4,667	75,914
2050	67,478	55,594	24,492	5,246	85,332

Elaboração dos autores.

A quantidade de benefícios é, em média, 23% maior que a população idosa de cada ano considerado e crescente ao longo do tempo. Isso acontece porque a legislação permite que os indivíduos obtenham mais de um

17. O Bureau of Labor Statistics, dos Estados Unidos, fez um interessante estudo sobre o padrão de gastos e calculou índices de preços específicos para o grupo de idosos, mostrando que estes, em média, sofrem variação de seus custos ligeiramente superior à média da população.

18. Esses valores referem-se apenas aos benefícios de aposentadoria, pensão, Loas e RMV.

19. A hipótese subjacente aqui é que a expansão da concessão de benefícios decorrente da ampliação da oferta dos serviços previdenciários – como a ampliação da rede de postos de atendimento do INSS em todo o território nacional, a agilização no prazo de concessão de benefícios que represava o fluxo etc. – não terá mais qualquer efeito daqui para a frente, restando, portanto, apenas o efeito demográfico.

benefício. Por exemplo, cerca de 20% das pessoas que recebem pensão por morte também ganham aposentadoria. Também há casos, embora em menor número, de alguns indivíduos com dois benefícios de aposentadoria. Além disso, quanto maior for a sobrevivência daqueles com mais de 60 anos, maior será o número de benefícios previdenciários a pagar. A expectativa de vida do brasileiro condicionada à idade vem crescendo desde meados dos anos 1970, e espera-se que vá continuar crescendo por vários anos ainda.

A partir desses dados sinteticamente apresentados, foram feitas simulações da trajetória de despesas da previdência social, com pagamentos de benefícios de aposentadoria, pensão e RMV+Loas²⁰ para o período 2013-2050. A tabela 12 apresenta os resultados, considerando projeções populacionais realizadas para este livro e pelo IBGE, em sua revisão de 2013. No horizonte temporal de quarenta anos a partir de agora, o número de benefícios terá sido multiplicado por aproximadamente 3,3 vezes. Tomando a média dos últimos trinta anos de crescimento anual do PIB, de 2,9%, pode-se observar que os gastos previdenciários se elevarão de 7,2% do PIB para 10,34% em 2050, na hipótese demográfica deste livro, ou para 10,33% do PIB, caso sejam consideradas as projeções do IBGE. Este resultado significa que, como proporção do PIB, os gastos previdenciários crescerão aproximadamente 1,14% a.a., nos próximos trinta anos,²¹ configurando-se uma severa restrição fiscal. Nesse cenário, o ritmo médio de crescimento das despesas previdenciárias será de, no mínimo, 4,0% a.a. para os próximos trinta anos. Para manter relativamente constante a relação entre as despesas da previdência social e o PIB, seria este o piso de crescimento da economia brasileira, patamar 30% superior ao verificado nos trinta anos anteriores.

20. Obviamente, esse montante não representa a totalidade de gastos do INSS com pagamento de benefícios, mas apenas aqueles mais diretamente ligados à questão previdenciária. Considerado o período 2004-2009, esses benefícios representaram 92% do total emitido e 91% do total de despesas do INSS.

21. Na década seguinte (2040) o ritmo de crescimento será bem menor, mas continuará exercendo forte pressão fiscal.

TABELA 12
Brasil: simulação do gasto previdenciário – aposentadorias, pensões e RMV+Loas (2010-2050)

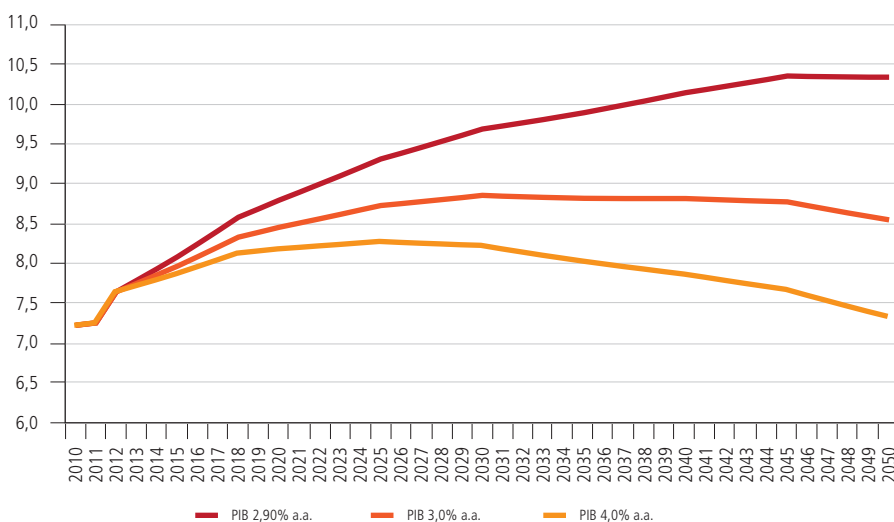
Anos	População de 60 anos ou +		Total de benefícios		Gastos previdenciários anuais (% do PIB) – cenário = PIB crescendo a 2,50%	
	Projeções deste livro	Projeções IBGE (revisão 2013)	A partir das projeções Camarano	A partir das projeções IBGE (revisão 2013)	A partir das projeções deste livro	A partir das projeções IBGE (revisão 2013)
2010	20.590.599	19.601.854	24.148.204	24.148.204	7,23	7,23
2015	24.500.804	23.940.885	28.694.729	29.119.278	8,09	8,19
2020	29.338.269	29.290.662	34.739.010	35.894.207	8,80	9,05
2025	34.922.731	35.427.289	41.807.318	43.740.915	9,32	9,69
2030	40.719.576	41.541.763	49.284.291	51.676.088	9,69	10,10
2035	46.456.085	47.598.367	56.847.194	59.655.643	9,90	10,32
2040	53.239.037	54.204.894	65.865.467	68.446.736	10,15	10,50
2045	60.692.144	61.161.913	75.913.885	77.812.626	10,36	10,58
2050	67.477.975	66.457.570	85.332.003	85.186.003	10,34	10,33
Taxa de crescimento anual para todo o período considerado	4,04	4,15	4,30	4,29	1,20	1,20

Fonte: : AEPS ; IBGE para projeções de população (revisão 2013) e Projeções populacionais apresentadas no capítulo 5 deste livro.
Elaboração dos autores.

No gráfico 5 são apresentados três diferentes cenários de crescimento do PIB, variando de 2,9% a.a. – média do desempenho econômico dos últimos trinta anos – a 5% a.a. Como se pode constatar, a taxa de 4% a.a. é aquela a partir da qual é possível manter os gastos previdenciários em proporção relativamente constante do PIB. Isso revela que a manutenção da relação despesa previdenciária/PIB exigirá, além de crescimento constante de pelo menos 4% do PIB (ou algo muito próximo disso) pelos próximos trinta anos, muito bom senso das autoridades, no sentido de conter as pressões por elevação do valor dos benefícios previdenciários ou flexibilizar ainda mais as atuais regras de acesso.

GRÁFICO 5

Brasil: projeções demográficas da trajetória do gasto da previdência social com benefícios do RGPS por quatro índices de crescimento do PIB (2010-2050)



Fonte: AEPS e projeções apresentadas neste livro.

Elaboração dos autores.

5 CONCLUSÃO

O Brasil é o país que mais envelhecerá na América Latina nos próximos anos. Vários fatores contribuem para a elevação da esperança de vida ao nascer e para o envelhecimento da população no Brasil, mas a combinação de queda acentuada da mortalidade nas idades avançadas com a redução na taxa de fecundidade são elementos essenciais. O que é positivo, do ponto

de vista da melhoria da qualidade de vida da população, pode se tornar um problema grave, caso os governos e a sociedade não se organizem e se adaptem às novas realidades.

Entre 1980 e 2010, a população brasileira cresceu a uma taxa média anual de 1,6%. No mesmo período, a população idosa (60 anos e mais) cresceu a uma taxa média de 3,3% a.a., ou seja, duas vezes mais rapidamente do que a população total. Nos próximos vinte anos, a população brasileira crescerá a uma taxa de 0,53% a.a., enquanto para os idosos o crescimento da população ocorrerá a uma velocidade 6,5 vezes maior, ou seja, a uma taxa de 3,5% a.a. Como resultado, a população idosa, que, em 1980, representava 6,1% da população total, em 2030, representará quase um terço da população total. Em uma frase simples: um de cada três brasileiros será idoso.

Essa mudança demográfica terá efeitos expressivos sobre as condições de vida para a sociedade como um todo. Se, de um lado, haverá redução do número de crianças e jovens de até 24 anos (idade universitária), implicando redução da pressão fiscal sobre o sistema educacional, de outro lado, o aumento acentuado das idades média e mediana da população e da parcela idosa no total da população trará novas e poderosas pressões sobre gastos com saúde pública e com previdência.

As projeções fiscais aqui realizadas,²² restritas aos gastos previdenciários e assistenciais, indicam que haverá forte pressão sobre os gastos públicos, o que também foi encontrado por Marcelo Caetano no capítulo 19 deste livro. Diante deste quadro, torna-se absolutamente necessária a formação de uma agenda pública que contemple mudanças institucionais para responder às transformações que vêm ocorrendo na sociedade brasileira. Reformar instituições e ajustá-las à nova realidade é imprescindível para garantir condições para o crescimento econômico sustentável, de modo a assegurar que as futuras gerações possam usufruir do bem-estar conquistado pelas gerações anteriores.

Nos últimos cinco anos, ocorreram mudanças nas instituições que regulam os sistemas de seguridade social em diversos países europeus como

22. Destaque-se que os dados apresentados não incorporam gastos previdenciários dos regimes próprios da União, dos estados e municípios.

resposta – em alguns casos tardia – ao processo de envelhecimento da população. O Brasil ainda tem tempo para soluções que não tragam redução no valor dos benefícios daqueles que estão aposentados ou são pensionistas. É, contudo, necessário que se tenha ousadia e coragem para enfrentar esse problema, estabelecendo mudanças suaves, com regras de transição que diluam os custos de ajustamento entre diversas gerações. Esse é o desafio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da previdência social**, 2012. Suplemento histórico.

CAMARANO, A. A. A oferta de força de trabalho brasileira: tendências e perspectivas. In: TAFNER, P. (Ed.). 3º relatório do projeto **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 25-73.

CARVALHO, M. M. Análise dos benefícios previdenciários não previsíveis e sua relação com a dinâmica demográfica da população. In: TAFNER, P. (Ed.). 2º relatório do projeto **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Mulher no trabalho**: cresce a participação da mulher no mercado de trabalho. SEP - Convênio Seade/Dieese, 1997.

DURAND, J. D. **The labor force in economic development**. New Jersey: Princeton University Press, 1975.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia: a ameaça invisível – o desafio previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

GONZAGA, G.; REIS, M. C. Os efeitos trabalhador adicional e desalento no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: ANPEC, 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim mercado de trabalho**, vários números.

LAVINAS, L. Emprego feminino: o que há de novo e o que se repete. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I. **The Brazilian social security system**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2000 (Texto para Discussão, n. 775).

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. **Reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 508).

RAMOS, L. O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro. *In*: TAFNER, P. (Ed.). 3º relatório do projeto **Brasil**: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

SANTOS, A. L.; MORETTO, A. **Mercado de trabalho, políticas de emprego e renda, e o futuro do emprego no estado de São Paulo**. São Paulo: UNICAMP/CESIT, 2001. (Relatório de Pesquisa).

SCORZAFAVE, L. G.; MENEZES-FILHO, N. Caracterização da participação feminina no mercado de trabalho: uma análise de decomposição. **Economia aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, jan./mar. 2006.

SOARES, S.; IZAKI, R. S. **A participação feminina no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 923).

TAFNER, P. **Micro-instituições e desempenho do sistema previdenciário brasileiro**: alguns efeitos não antecipados. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2006.

UN – UNITED NATIONS. **Population division**. Department of economic and social affairs. 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/>>.

WAJNMAN, S.; QUEIROZ, B.; LIBERATO, V. O crescimento da atividade feminina nos anos noventa no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11., 1998. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1998. p. 2.429-2.454. v. 2.